

Intern retningslinje

En intern retningslinje (IR) sikrer en effektiv og kvalitetsmessig god nok behandling og avgjørelse av UNEs saker ved å gi sentrale og grunnleggende rutiner for saksbehandlingen. En IR godkjennes og revideres av UNEs direktør etter forberedelse av avdeling for generelle juridiske saker (GJS).

Saksnr. (360^o) : 15/00564
Dato : 17.6.2020
Versjon : 03
Ansvarlig : Direktøren
Saksbehandler : OØY
Nummer : IR-06

Utelukkelse fra retten til flyktningstatus (eksklusjon)

Formål

Å sikre god og effektiv behandling av saker om utelukkelse fra retten til flyktningstatus, og at nødvendig informasjon blir formidlet til KRIPOS.

Innhold

1	Innledning	3
2	Enkelte utgangspunkter	3
3	Særskilte saksbehandlingsrutiner	3
3.1	Retur til UDI – hensynet til to-instansbehandling	4
3.2	Klagerens innsyns- og uttalerett	4
4	Tillatelse når klageren er utelukket	4
5	Orientering til KRIPOS	5

1 Innledning

Utlendingsloven (utl) § 31 første ledd gir grunnlag for utelukkelse fra retten til anerkjennelse som flyktning etter utl. § 28 første ledd dersom det er «alvorlig grunn til å anta» at utlendingen har begått:

- en «forbrytelse mot freden»
- en «krigsforbrytelse»
- en «forbrytelse mot menneskeheten»
- en «alvorlig ikke-politisk forbrytelse» eller
- «handlinger i strid med FNs formål og prinsipper»

Bestemmelsen bygger på flyktningkonvensjonen art. 1 F.

Det vises for øvrig til UNEs praksisnotat Praksis i UNE – eksklusjon av 08.01.2015.

Et annet og mye brukt uttrykk for utelukkelse er «eksklusjon», men i tråd med begrepsbruken i loven brukes ikke «eksklusjon» i dette dokumentet.

Utelukkelse er et unntak fra retten til flyktningstatus og asyl. Utelukkelse innebærer at klageren er utelukket fra rett til anerkjennelse som flyktning etter utl. § 28 første ledd og asyl etter § 28 annet ledd, samt vern mot retur etter § 73 første ledd. Klageren kan likevel ha rett til vern etter § 73 annet ledd og tillatelse etter § 74. Utelukkelse er heller ikke til hinder for at klageren får oppholdstillatelse etter § 38 første ledd, jf. pkt. 4.

2 Enkelte utgangspunkter

UNE skal vurdere om det er «alvorlig grunn til å anta» at klageren har begått eller medvirket til en slik alvorlig forbrytelse som nevnt i § 31 første ledd. Det er UNE som må bevise at vilkårene for utelukkelse er oppfylt.

UNE skal bare treffe vedtak om utelukkelse dersom klageren oppfylder vilkårene for å bli anerkjent som flyktning i medhold av § 28 første ledd. Det skal fremgå av begrunnelsen i vedtaket at klageren oppfylder vilkårene i § 28 første ledd.

Dersom vilkårene for utelukkelse er oppfylt, skal UNE treffe vedtak om utelukkelse.

Et vedtak om utelukkelse skal angi om utelukkelse er skjedd på grunnlag § 31 første ledd bokstav a, b eller c.

3 Særskilte saksbehandlingsrutiner

Flyktningkonvensjonen har ingen alminnelige prosessregler. Utlendingsloven har heller ingen spesielle saksbehandlingsregler om utelukkelse. Utgangspunktet er derfor at spørsmålet om utelukkelse må behandles innenfor rammene av asylsaken, i tråd med de krav som normalt

stilles til en forsvarlig asylprosedyre og i tråd med forvaltningslovens regler. Her nevnes noen særskilte problemstillinger.

3.1 Retur til UDI – hensynet til to-instansbehandling

I flere saker blir spørsmålet om utelukkelse først aktualisert i forbindelse med UNEs behandling av klagen. UDI kan f.eks. ha avslått asylsøknaden fordi klagerens forklaring ikke er troverdig, og har derfor ikke vurdert utelukkelse. UDI kan også ha unnlatt å vurdere utelukkelse fordi UDI fant at klageren ikke oppfylte vilkårene for flyktningstatus. Det kan også tenkes at UDI ikke har vurdert utelukkelse fordi opplysningene som aktualiserte dette spørsmålet ikke forelå da UDI behandlet saken. Det forekommer f.eks. at opplysninger som kan danne grunnlag for utelukkelse først kommer frem under klagerens forklaring i et nemndmøte.

I medhold av forvaltningsloven (fvl.) § 34 første ledd kan UNE som klageorgan prøve alle sider av saken. UNE kan bl.a. ta hensyn til nye omstendigheter, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av parten. Spørsmålet om utelukkelse ligger i utgangspunktet innenfor det som anses som «en og samme sak», nemlig asylsaken og spørsmålet om flyktningstatus. Selv om spørsmålet om utelukkelse oppstår under klagebehandlingen, er det derfor som hovedregel ikke nødvendig å sende saken tilbake til UDI for at de skal vurdere utelukkelse først.

Saken kan likevel sendes tilbake til UDI når opplysningene som aktualiserer vurderingen av utelukkelse gjør det nødvendig å foreta ytterligere undersøkelser, og UDI er nærmest til å foreta slike undersøkelser. I slike tilfeller returneres saken til UDI for ytterligere undersøkelser og ny vurdering.

Dersom det blir besluttet å returnere saken til UDI, følges prosedyrene som er beskrevet i RB- 04 Nye anførsler i saker om beskyttelse (asyl) - toinstansbehandling. Når UDI har vurdert spørsmålet om utelukkelse, sendes saken tilbake til UNE, som fortsetter klagebehandlingen og treffer endelig vedtak.

3.2 Klagerens innsyns- og uttalerett

Dersom det i forbindelse med UNEs behandling av saken fremkommer opplysninger som tilsier at UNE må vurdere om det er grunnlag for utelukkelse, vil dette som regel ha vesentlig betydning for saken. Utgangspunktet er derfor at klageren har rett til både å bli gjort kjent med og uttale seg om disse opplysningene, jf. fvl. § 17 annet og tredje ledd. I tillegg bør klageren samtidig bli gjort kjent med at disse opplysningene kan innebære at saken vil bli vurdert opp mot reglene om utelukkelse i § 31.

Både under saksforberedelsen og i et nemndmøte kan det fremkomme opplysninger som tilsier at UNE må vurdere om det er grunnlag for utelukkelse, jf. pkt. 3.1. Dersom slike nye opplysninger fremkommer under saksforberedelsen og er gitt av andre enn klageren selv, får klageren en frist på 3 uker til å uttale seg om de nye opplysningene og om spørsmålet om utelukkelse. I andre tilfeller får klageren en frist på 2 uker.

Dersom opplysningene fremkommer i nemndmøtet, bør klageren foreholdes dette i møtet og få anledning til å uttale seg om spørsmålet i møtet. Kommer spørsmålet opp i forbindelse med rådslagningen, bør nemndas rådslagning utsettes til klageren har fått uttale seg om spørsmålet.

4 Tillatelse når klageren er utelukket

Dersom klageren blir utelukket fra flyktningstatus etter utl § 31 og det eneste grunnlaget for opphold er vern etter § 73 annet ledd, er hovedregelen at klageren

får midlertidig oppholdstillatelse etter § 74. Utlendingsforskriften §§ 15-2 til 15-4 har nærmere regler om innholdet, varigheten og fornyelsen av slike tillatelser.

Selv om hovedregelen er at klageren får tillatelse etter § 74, må UNE alltid vurdere å gi ordinær oppholdstillatelse etter § 38 på grunn av sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket.

I mange tilfeller er det usikkert om eller når returvernet etter § 73 annet ledd vil falle bort. Departementet uttaler i forarbeidene at det ikke er en forutsetning for å anvende § 74 at det er sannsynlig at returvernet vil falle bort. Langvarig opphold i Norge med eller uten tillatelse etter § 74 uten utsikter til bortfall av returhinderet, er likevel et relevant moment i en helhetsvurdering etter § 38, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 118 og 436. Det står også i forarbeidene at det må legges tilbørlig vekt på hva som i sin tid var grunnlaget for vedtaket om utelukkelse og hvorvidt de hensyn som begrunnet vedtaket fortsatt gjør seg gjeldende, jf. NOU 2004:20 s. 422. I tillegg vil alltid hensynet til eventuelle barn være et relevant hensyn når det skal avgjøres om tillatelse skal gis, etter hvilken hjemmel osv.

Utl. § 74 er en "kan"-bestemmelse. I spesielle tilfeller kan det tenkes at UNE ikke bør gi en formell oppholdstillatelse etter § 74 (eller § 38). Dette gjelder særlig når grunnleggende nasjonale interesser taler for det, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 118 og 436.

5 Orientering til KRIPOS

Saksbehandleren skal straks orientere avdelingsleder dersom

- det er grunn til å tro at klageren har begått, medvirket til eller vært vitne til krigsforbrytelser, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller handlinger i strid med FNs mål og prinsipper, herunder terrorhandlinger, og
- det ikke fremgår av saken at Kripos allerede er orientert.

Saksbehandler tar deretter kontakt med lederen for "Team Internasjonale Forbrytelser" i KRIPOS med mindre avdelingsleder selv ønsker å gjøre det. KRIPOS kan deretter be om innsyn, og skal i så fall angi hjemmelen for dette. Saksbehandler har ansvaret for at UNE raskt tar stilling til en slik anmodning, og om den påberopte bestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel til å gi innsyn i de aktuelle opplysningene/dokumentene. Saksbehandleren følger opp innsynssaken overfor KRIPOS.

På tilsvarende måte kan UNE be KRIPOS om innsyn i opplysninger og dokumenter KRIPOS som kan ha betydning for avgjørelsen av saken i UNE.

Korrespondansen mellom UNE og KRIPOS skal registreres som korrespondanse i DUF.

I tilfeller som nevnt skal KRIPOS orienteres selv om UNE til slutt konkluderer med at det ikke er grunnlag for utelukkelse.

6 Orientering til PST

Hvis det er grunn til å tro at klageren kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal Politiets sikkerhetstjeneste (PST) orienteres, se særlig pkt. 6 i IR-12 «Saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn»

7 Foreleggelse for departementet

Hvis det er grunn til å tro at saken kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn, skal den forelegges Justis- og beredskapsdepartementet i henhold til GI-14/2018 - *Instruks om behandling av saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn etter utlendingsloven kapittel 14, og saker etter eksportkontrollregelverket (30.10.2018)*. Se for øvrig IR-12.

Ingunn-Sofie Aursnes (sign)
direktør